

学校编码：10384  
学号：12920061150386

分类号\_\_\_\_\_密级\_\_\_\_\_  
UDC\_\_\_\_\_

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文  
我国区域立法协调问题研究

Research on the Legislative Coordination of Region in China

丁 国 卿

指导教师姓名： 宋方青 教授  
专 业 名 称： 法 学 理 论  
论文提交日期： 2009 年 4 月  
论文答辩时间： 2009 年 月  
学位授予日期： 2009 年 月

答辩委员会主席:\_\_\_\_\_

评 阅 人:\_\_\_\_\_

2009 年 4 月

## 厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为( )课题(组)的研究成果,获得( )课题(组)经费或实验室的资助,在( )实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

# 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（        ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，于        年        月        日解密，解密后适用上述授权。

（        ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年        月        日

## 内 容 摘 要

区域立法协调是我国地方立法实践中面临的新课题，本文以立法协调为题，分析我国区域立法协调的必要性，同时在借鉴国外先进经验的基础上，提出了一系列促进区域立法协调的制度化措施。

除了引言和结语外，本文的主体部分分为四章。第一章是对区域立法协调概念争论的梳理和分析，指出区域立法协调与区域共同立法的区别，进而对区域立法协调的概念进行厘定。第二章分别从三个角度论证了我国区域立法协调的必要性，即区域立法协调是我国地方立法横向冲突的协调机制；是我国区域经济一体化的保障机制；是我国跨界管制问题的联动机制。提出在我国特定区域进行地方立法协调是非常必要的，具有重要的理论和现实意义。第三章介绍美国法治协调工具“州际协定”的先进经验，为我国区域立法协调提供资鉴。第四章对区域立法协调提供了一系列原则、模式和具体运行机制，为其设计了一条可行之路。

本文的深层意义在于为处理地方立法横向冲突问题、推动区域经济一体化进程以及解决跨界问题提供一个思路，即在坚持法治原则和平等的基础上，充分调动区域立法主体的积极性和主动性，进行立法上的协调，整合立法资源，达到区域立法共赢的目的。

**关键词：**区域；立法协调；地方立法

## **Abstract**

Legislative coordination of region is a new subject in local legislative practice of China. Firstly, this paper discusses the necessity of legislative coordination of region in China, and then by using foreign advanced experience as reference, constructs a series of operating mechanism of legislative coordination of region in china.

Except for “introduction” and “concluding remarks”, the main body of this article includes four parts(through Chapter one to Chapter four). In chapter one, we give the exact conception of legislative coordination of region by comparing the conception of legislative coordination of region with that of uniform legislation of Region. The chapter two analyzes the necessity of legislative coordination of region in China from three perspectives in detail. We view legislative coordination of region not only as a coordination mechanism of horizontal conflicts in local legislation and a legal protection mechanism of regional economic integration, but also as a joint-action mechanism for trans-boundary regulation problems. We introduce the advanced experience of the U.S. interstate compacts for legislative coordination of region and reveal its policy implications for China in chapter three. In chapter four, we focus on institutional designs for legislative coordination of region in current China, the main discussed topics include principles, application of model types and operating mechanism.

The main contribution of this paper is providing a new idea for dealing with problems of horizontal conflicts of local legislation in the trans-boundary regulation and the process of regional economic integration. The new idea can be described as stimulating greatly legislation bodies' initiative to run legislative coordination of region, and to reach the win-win result of legislation.

**Key Words:** Region; Legislative Coordination; Local Legislative

## 目 录

引 言 .....	1
第一章 区域立法协调：概念界定 .....	2
第一节 基本概念：协调和区域 .....	2
一、协调 .....	2
二、区域 .....	3
第二节 区域立法协调：论争与界定 .....	4
一、区域立法协调：概念论争 .....	4
二、区域立法协调：概念界定 .....	6
第二章 我国区域立法协调的必要性：协调、保障与联动 .....	7
第一节 区域立法协调是地方立法横向冲突的协调机制 .....	7
一、我国地方立法的横向冲突现象 .....	7
二、我国地方立法之间横向冲突产生的原因 .....	12
三、地方立法横向冲突的协调机制 .....	15
第二节 区域立法协调是区域经济一体化的法律保障机制 .....	18
一、我国长三角区域经济一体化概述 .....	18
二、长三角区域经济一体化需要立法协调保障 .....	20
第三节 区域立法协调是跨界管制问题的联动机制 .....	23
一、太湖“蓝藻之祸” .....	24
二、立法协调：太湖环境保护的联动机制 .....	25
第三章 美国区域立法协调的经验及其借鉴：州际协定 .....	28
第一节 美国州际协定概述 .....	28
一、州际协定的宪政基础 .....	28
二、州际协定的法律地位 .....	29
三、州际协定的目的与作用 .....	31

第二节 对我国区域立法协调的启示 .....	32
第四章 我国区域立法协调的制度设计 .....	36
第一节 我国区域立法协调的原则确立 .....	36
一、法治原则 .....	36
二、平等原则 .....	37
三、利益共赢原则 .....	37
第二节 我国区域立法协调的模式选择 .....	37
一、区域立法协调的模式类型 .....	37
二、我国区域立法协调模式适用现状 .....	39
第三节 我国区域立法协调的运行机制 .....	39
一、专门委员会运行机制 .....	39
二、立法信息交流机制 .....	40
三、区域利益补偿和共享机制 .....	40
四、交叉备案机制 .....	41
五、跟踪评价机制 .....	41
结    语 .....	42
参考文献 .....	44

## CONTENTS

<b>Preface.....</b>	<b>1</b>
<b>Chapter1 Legislative Coordination of Region:</b>	
<b>Concept Definition.....</b>	<b>2</b>
<b>Subchapter1 Fundamental Conception.....</b>	<b>2</b>
Section1 Coordination.....	2
Section2 Region.....	3
<b>Subchapter2 Legislative Coordination of Region: Academic Debate         and Definition.....</b>	<b>4</b>
Section1 Legislative Coordination of Region: Academic Debate.....	4
Section2 Legislative Coordination of Region: Concept Definition...	6
<b>Chapter2 The Necessity of Legislative Coordination of Region in         China: Coordination, Protection,         and Joint-action Mechanism.....</b>	<b>7</b>
<b>Subchapter1 Legislative Coordination of Region is a Coordination         Mechanism of Horizontal Conflicts in Local Legislation         .....</b>	<b>7</b>
Section1 The Phenomenon of Horizontal Conflicts in Chinese Local Legislation.....	7
Section2 The Reason of Horizontal Conflicts in Chinese Local Legislation.....	12
Section3 Coordination Mechanism of Horizontal Conflicts in Local Legislation.....	15
<b>Subchapter2 Legislative Coordination of Region is a Legal Protection         Mechanism of Regional Economic Integration         ——Take Yangtze Delta area as an Example.....</b>	<b>18</b>



Section1	A Summary of Yangtze Delta Economic Integration.....	18
Section2	Legislative Coordination of Region is the Demand for Yangtze Delta Economic Integration.....	20
<b>Subchapter3</b>	<b>Legislative Coordination of Region is a Joint-action Mechanism for Trans-boundary Regulation Problems ——Take Environmental Protection Legislation in Environmental Protection as an Example.....</b>	<b>23</b>
Section1	The Incident of Blue Algae Eruption in Tai Lake.....	24
Section2	Legislative Coordination of Region is a Joint-action Mechanism for Environmental Protection of Environmental Protection.....	25
<b>Chapter3</b>	<b>Experience and Reference form the U.S. Interstate Compacts for Legislative Coordination of Region .....</b>	<b>28</b>
<b>Subchapter1</b>	<b>A Summary of the U.S. Interstate Compacts.....</b>	<b>28</b>
Section 1	The Constitutional Foundation of Interstate Compacts ...	28
Section 2	The Legal Status of Interstate Compacts.....	29
Section 3	Functions and goals of Interstate Compacts.....	31
<b>Subchapter2</b>	<b>The Enlightenments from Interstate Compacts to China .....</b>	<b>32</b>
<b>Chapter 4</b>	<b>The Institutional Design of Legislative Coordination of Region in China.....</b>	<b>36</b>
<b>Subchapter1</b>	<b>Established Principle of Legislative Coordination of Region in China.....</b>	<b>36</b>
Section 1	Principle of Rule of Law.....	36
Section 2	Principle of the Equality.....	37
Section 3	Principle of the Interests Realizing a Win-win Result.....	37

<b>Subchapter2</b>	<b>Mode Selection of Legislative Coordination of Region in China.....</b>	<b>37</b>
Section 1	Model Types of Legislative Coordination of Region.....	37
Section 2	Present Situation of Application of Model types of Legislative Coordination of Region in China.....	39
<b>Subchapter 3</b>	<b>Operating Mechanism of Legislative Coordination of Region in China.....</b>	<b>39</b>
Section 1	Operating Mechanism of Special Committee.....	39
Section 2	Operating Mechanism of Legislative Information Communication.....	40
Section 3	Operating Mechanism of Interest Compensation and Interest Sharing of Region.....	40
Section 4	Operating Mechanism of the Cross Record.....	41
Section 5	Operating Mechanism of Tracing Evaluation.....	41
<b>Conclusion.....</b>		<b>42</b>
<b>Bibliography.....</b>		<b>44</b>

## 引 言

现代国家应当是法治国家,无论是建设法制还是实行法治,首先都要立法。地方立法作为我国立法的一个重要组成部分,已经走过了 30 年的历程,为推动社会经济的发展起到了不可替代的作用。一直以来,人们对地方立法和中央立法之间冲突问题倾注了较大的关注;相比而言,我国地方立法之间的横向冲突问题没有得到应有的重视。随着我国区域经济一体化的发展,区域间的交往越来越频繁,许多涉及共同利益的问题大量涌现出来。在此背景下,地方立法之间的横向冲突问题日益成为区域发展的阻碍。于是,一个重大的理论与实践问题便是:我国地方立法如何回应现实的需求,在新的时代背景下推动社会发展?这是摆在我们面前的一个崭新的命题。面对这个命题,本文对我国区域立法协调的道路进行了初步的探索。

2004 年和 2007 年由江、浙、沪三地法学会联合主办的第一届和第四届“长三角法学论坛”,其主题分别是“长三角地区法制协调”和“和谐、合作、共赢——长三角法制协调中的地方立法”,以及 2006 年《东北三省政府立法协作框架协议》的出台,引起了学术界的广泛关注,拉开了我国区域立法协调研究的序幕。但是,目前国内对区域立法协调问题还缺乏系统性的研究,本文试图在前人的研究基础之上,首先对区域立法协调的理论与概念进行诠释,并对我国区域立法协调的必要性进行深入分析,在借鉴国外关于区域立法协调的先进经验的基础之上,为我国区域立法协调确立了原则、并设计了一系列运行机制。

总之,区域立法协调在实现立法资源的优化配置,协调地方立法的横向冲突,解决区域共同问题,促进区域经济一体化发展等方面体现了重大的价值。区域立法协调,将和谐精神导入法律制度和法律实践之中,对中国社会主义法治建设必将起到重大的推动作用。

## 第一章 区域立法协调：概念界定

2004年和2007年由江、浙、沪三地法学会联合主办的第一届和第四届“长三角法学论坛”，其主题分别是“长三角地区法制协调”和“和谐、合作、共赢——长三角法制协调中的地方立法”。此外，2006年吉林省、辽宁省和黑龙江省联合出台了《东北三省政府立法协作框架协议》。这些活动拉开了我国区域立法协调问题研究的序幕。

### 第一节 基本概念：协调和区域

#### 一、协调

对区域立法协调的界定，首先需要搞清什么是协调。众所周知，协调是一个在学术研究和应用中都使用十分广泛的概念，它涉及的学科领域主要有系统学、控制论、经济学和管理学。由于各自不同的研究目的和角度，到目前为止，协调并没有一个十分明确和统一的定义。协调就其本义而言，具有“和谐”、“平衡”之意。《辞海》解释为“和谐”、“同心协力，互相配合”。《牛津哲学词典》(Oxford dictionary of Philosophy)认为，协调是“各方利益相一致的状态以及使各方利益都得到满足的手段”。

归纳来看，协调应当有两方面的含义。其一，协调可以作为一种状态而存在，表明各子系统或各系统因素之间、系统各功能之间、结构或目标之间的融合关系，从而描述系统的整体效应，如“和谐”；其二，协调也可以作为一种调节手段，或一种管理和控制的职能，如“同心协力，互相配合”。因此，立法协调也在两种意义上使用。第一种意义上的立法协调是静态意义上的，即立法的结果（法律）处于一种和谐、有序的状态。第二种意义下的立法协调是动态意义上的，即它是实现或达到法律体系和谐、有序的过程。

“协调”不等于“统一”。二者细微的差别容易被人们忽略。“统一”意指归于一致。“统一是建立在一致的原则上的，因而，如果一致被尊重了的话，一个决定就是与共同规则相符的；如果实践与一致不同，即使这种不同是微

弱的，那么该实践也是与共同规则不相符合的。作为法律安全的保证，统一的方法在不同点太强、不可能作出合成的领域是很难被接受的。……相反，在不同点太大的时候，协调就是一个在政治上更令人接受的办法了。因为它满足于不同制度之间的‘接近’，而并不取消所有的不同点。在此意义上，它有利于法律上的宽容和多元主义的概念。但这个多元主义是有‘秩序’的，即在缺乏不可能存在的一致性的情况下，要求一个和另一个制度间有一定的相近性，而排除被判断为‘不可相容’的过大的不同点。”<sup>①</sup>

## 二、区域

“区域”是一个涉及多学科研究的概念，不同学科对区域有不同的理解。从经济学角度来看，美国区域经济学家胡佛(E. M. Hoover)1970年对区域的定义影响较大。他将其定义为：“区域是基于描述、分析、管理、计划、或制定政策等目的而作为一个应用性整体加以考虑的一片地区。它可以按照内部的同性质或功能一体化原则划分。”<sup>②</sup>我国有的学者认为：“区域或经济区域的概念，人们的理解各不相同，一般来说可取分为三个层面，即：一国内的经济区域；超越国家界限由几个国家构成的世界经济区域；几个国家部分地区共同构成的经济区域。”<sup>③</sup>“在大多数情况下，区域这一概念表明的是—国经济范围内划分的不同的经济区。”<sup>④</sup>我国还有学者认为：“区域，是指便于组织、计划、协调、控制经济活动而以整体加以考虑的，并考虑行政区划基础上的一定的空间范围，它具有组织区内经济活动和区外经济联系的能力，常由一个以上以高级循环占重要比重的中心城市、一定数量的中小城镇以及广大乡村地区所组成。”<sup>⑤</sup>上述定义实际上以不同的方式揭示出了区域的本质含义，即能够在国家或更高一级的系统中担当某种专业化分工职能的尽可能完整的经济区。

区域作为系统，是有层级之分的，一个大的区域往往由多个次一级的区域组成。本文所研究的区域层次指的是国内的经济区域。1986年全国人大六

① [法]米海依尔·戴尔玛斯—马蒂. 世界法的三个挑战[M]. 罗结珍等译, 北京: 法律出版社, 2001. 101.

② [美]艾德加·M·胡佛, 弗兰克·杰莱塔尼. 区域经济学导论[M]. 郭万清等译, 上海: 上海远东出版社, 1992. 239.

③ 陈秀山, 张可云. 区域经济理论[M]. 上海: 商务印书馆, 2004. 1.

④ 郝寿义, 安虎森. 主编. 区域经济学[M]. 北京: 经济科学出版社, 2004. 8.

届四次会议通过“七五”计划把我国划分为东部、中部、西部三个地区。东部地区包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南等11个省（市）；中部地区包括山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南、等8个省（区）；西部地区包括四川、重庆、广西、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、内蒙古等12个省（区）。2005年国务院发展研究中心发表报告指出，中国所沿袭的东、中、西部的区域划分方法已经不合时宜。提出“十一五”期间内地划分为东部、中部、西部、东北四大板块，并可将四个板块划分为八大综合经济区的具体构想：即东北、北部沿海、东部沿海、南部沿海、黄河中游、长江中游、西南和大西北地区。本文所要研究的立法协调问题是指我国在区域经济发展过程中区域内部或者区域之间的立法协调问题。

## 第二节 区域立法协调：论争与界定

### 一、区域立法协调：概念论争

区域立法协调，国外没有直接相对应的概念，它是在我国社会、经济发展过程中法律实践遇到的新命题，目前只形成了一些初步的见解。普遍认为立法协调与执法协调、司法协调构成了法制协调。

关于区域立法协调的主体，有的学者认为“从理论上说，立法协作包括不同层级、不同地区的立法主体或其工作机构之间的协作。不同层级立法主体或其工作机构之间的协作，包括不同行政区划级别的立法主体（如省的立法机关与中央立法机关）或其工作机构之间的协作以及同一行政区划级别的不同层级的立法主体（如作为民意代表的立法主体与作为执行机关的行政立法主体）或其工作机构之间的协作。一般来说，在实行单一制的国家，不同层级立法主体之间应当是服从与被服从、监督与被监督的关系，不需要也不应当存在实体上的立法协作，因此，实体上的立法协作的主要形式，应当是不同地区立法主体或其工作机构之间的协作。但仅从立法工作机构的协作来说，在不同层级的立法主体之间和不同地区之间，都应当有工作层面上的互相交

流和协助。”<sup>①</sup>有的学者指出“区域立法协调的参与主体应当是依据宪法和法律规定的有权制定规范性法律文件的机关。也就是说，开展区域立法协调的关键是建立立法协调机制而不是成立协调机构。”<sup>②</sup>“所谓立法协作主体必然是享有立法权利，承担立法义务，能够独立开展立法协作、协调工作的国家机关。社会团体、研究机构、高等学校，……不能独立进行立法协调工作。”<sup>③</sup>

关于区域立法协调的对象，地方性法规、政府规章无疑是区域立法协调的对象，但是对于政府部门发布的具有普遍约束力的规范性文件，尤其是一些法规、规章的实施细则，是否也应纳入区域立法协调的范围？有的学者认为应该包括，有的学者认为立法协调的对象应该是地方性法规、政府规章，而不应包括其他有普遍约束力的规范性文件。<sup>④</sup>

关于区域立法协调的形式，有人将其二分为立法工作协作和立法权行使的协作（或可称为“立法行为协作”），立法工作协作，是有关立法工作机构在具体承办立法事务层面上的协作，包括立法工作经验的交流、立法信息交流、立法技术的统一，甚至包括法规条文的借鉴。立法权行使的协作，是有关立法机关之间实际行使立法权活动的协作，主要任务是保证各地的具体法律制度在出台时机上或内容上的协调或一致。<sup>⑤</sup>还有的学者认为，真正意义上的区域地方立法协调，是区域内的立法主体对某一事项的共同立法，这是地方立法协作的高级形式，也是最根本的形式。地方立法协调的主要目的是在一定区域内有关立法主体对某一事项采取共同的立法行动，形成一致的行为规则。共同立法是地方立法协调的必然结果，也是区域地方立法协调这一概念中的最重要的问题。<sup>⑥</sup>相反，有的学者认为区域中地方立法协调，不是区域立法。即使是共同起草，各自通过，在主要条款的规定上比较一致，也是各自立法的协调，而不是共同立法。<sup>⑦</sup>笔者赞同后面这种观点。

① 丁祖年. 关于地区间立法协作问题的几点思考[J]. 人大研究, 2008, (1): 36—38.

② 刘伟东, 吴振贵. 关于加强长江三角洲区域立法协调的几个问题[A]. 史德保. 长三角法学论坛——长三角区域法制协调中的地方立法[C]. 上海: 上海人民出版社, 2008. 22—28. 312.

③ 张震. 长三角立法协作工作机制研究[A]. 史德保. 长三角法学论坛——长三角区域法制协调中的地方立法[C]. 上海: 上海人民出版社, 2008. 82—91. 312.

④ 同上。

⑤ 同本页注①。

⑥ 王腊生. 地方立法协作重大问题探讨[J]. 法治论丛, 2008, (3): 69—75.

⑦ 沈福俊, 林茗. 长三角地区立法协作机制探究[A]. 史德保. 长三角法学论坛——长三角区域法制协调中的地方立法[C]. 上海: 上海人民出版社, 2008. 56—66. 312.

## 二、区域立法协调：概念界定

分析总结上文的争论,对于界定区域立法的概念,笔者认为应该先从“立法”的概念开始。“立法是由特定主体,依据一定职权和程序,运用一定技术,制定、认可和变动法这种特定的社会规范的活动。”<sup>①</sup>区域立法协调的主体应该是特定的主体,在我国应该是由《宪法》、《地方组织法》、《立法法》等规定的立法主体,是特定区域中的地方各级立法主体。那么区域立法协调中的“法”,笔者认为应该从抽象、整体意义上理解,是指各种规范性法文件的总称。不仅包括地方性法规和政府规章,也包括其他形式的规范性法文件。立法是一种“过程”,也会导致一定“结果”,但从根本上是一种“活动”。毕竟立法首先是指、主要是指特定立法主体制定和变动规范性法文件的活动,没有“活动”,“过程”和“结果”都无从谈起。<sup>②</sup>所以区域立法协调根本上也是一种活动,是运用一定的方式协调立法的活动(不仅包括“立”也包括“废”“改”)当然会有一定的过程,比如各立法主体进行协调的过程,也会带来一定协调的立法结果,如和谐的、有利于推动区域共同发展的规范性法文件的产生。

笔者认为区域立法协调从普遍意义上讲是指在一定的经济区域范围内,有立法权的主体在立法活动中采取配合协作的方式,以达到法律体系的和谐有序和区域共同发展的目的,而制定、变动法这种特定的社会规范的活动。

<sup>①</sup> 周旺生,主编.立法学[M].北京:法律出版社,2000.80.

<sup>②</sup> 同上第80—81页。



Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库